

На правах рукописи

**ПИМАНОВА Мария Александровна**

**ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННЫХ  
ОБЪЕДИНЕНИЙ (КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ  
ИССЛЕДОВАНИЕ)**

конституционное право; муниципальное право  
(юридические науки)

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Тюмень

2007

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

**Научный руководитель:** Заслуженный юрист Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор  
**Чеботарев Геннадий Николаевич**

**Официальные оппоненты:** Доктор юридических наук, профессор  
**Кравец Игорь Александрович**

Заслуженный юрист Российской Федерации,  
кандидат юридических наук  
**Серков Валерий Анатольевич**

**Ведущая организация:** ГОУ ВПО «Уральская государственная  
юридическая академия»

Защита состоится "9" ноября 2007 года в "10" часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при ГОУ ВПО «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38. Институт государства и права (зал заседаний Совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан "\_\_\_" октября 2007 года.

*Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор юридических наук,  
профессор*

**В.Д. Плесовских**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность диссертационного исследования.** На пути к построению подлинной демократии, где ценности и интересы общества и их соблюдение гарантированы законом, становится очевидной необходимость вовлечения общественности в управление делами государства. Такое взаимодействие общества и государства обеспечивается, в том числе, и правом граждан на участие в управлении делами государства, закрепленном ст. 32 Конституции Российской Федерации и важнейшими международными правовыми актами: Всеобщей декларацией прав человека (ст. 21) и Международным пактом о гражданских и политических правах (ст. 25). Участие общественности в управлении государственными делами признается важным фактором в построении взаимоотношений между государством и гражданским обществом в зарубежных странах.<sup>1</sup> В Российской Федерации повышение эффективности взаимодействия государственных органов и гражданского общества является одной из задач административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах.<sup>2</sup>

Анализ зарубежного опыта указывает на актуальность исследования способов непосредственного участия граждан в управлении делами государства, которым посвящено много научных работ. Например, Б. Цицин-Сэйн разрабатывает категорию "участие в форме предоставления совета" ("participation as advice giving") в сфере океанского и прибрежного управления, в рамках которой рассматриваются такие способы участия граждан в управлении делами государства как публичные встречи, письменные возражения, участие в консультативных органах.<sup>3</sup> Л. Янг, анализируя непосредственное участие групп граждан, выступающих в защиту различных интересов, подразделяет способы непосредственного участия указанных групп

---

<sup>1</sup> См., например: Anheier, Helmut K. *Non-Profit Sector at the Crossroads: an International Policy Analysis*. Florence, KY, USA: Routledge, 2001. P. 2; Hewison, Kevin. *Political Change in Thailand : Democracy and Participation*. London, UK: Routledge, 1997. P 214.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р "О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах"// СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

<sup>3</sup> *Cicin-Sain, Biliana*. *Integrated Coastal & Ocean Management: Concepts & Practices*. Covelo, CA, USA: Island Press, 1998.

в управлении делами государства на формальные и неформальные, традиционные и нетрадиционные, варьирующиеся от встреч с государственными, муниципальными служащими, кратких презентации перед членами парламентских комитетов и посещения правительственных консультаций до протестных акций, подписаний петиций.<sup>4</sup> Работы Д. Хюитема посвящены изучению судебных решений по вопросам, связанным с источниками повышенной опасности, на примере Великобритании, Нидерландов и Канады; автор уделяет особое внимание консультационным процедурам, таким как консультации с правительством, совещательные форумы, экспертные мнения.<sup>5</sup> Формы непосредственного участия граждан в управлении делами государства в области водных ресурсов, а также возможности электронного правительства и электронного голосования рассматриваются К. Брачем.<sup>6</sup> Особого упоминания заслуживает работа К. Мунтти, в которой автор обобщает способы участия коренных малочисленных народов в проектах по развитию.<sup>7</sup>

Непрекращающийся научный интерес к проблемам способов непосредственной демократии указывает на пробелы в правовом регулировании ее конкретных процессуальных форм. Комитет по правам человека ООН не единожды открывал дискуссию о правовом регулировании конкретных процедур общественного участия. Например, в Заключительных замечаниях по Венгрии члены Комитета интересовались, какие предусмотрены формы участия венгерских граждан в управлении делами государства, помимо

---

<sup>4</sup> *Young, Lisa*. Advocacy Groups. Vancouver, BC, CAN: UBC Press, 2004.

<sup>5</sup> *Huitema, Dave*. Hazardous Decisions. Hazardous Waste Siting in the UK, The Netherlands and Canada. Insitutions and Discourses.. Secaucus, NJ, USA: Kluwer Academic Publishers, 2002.

<sup>6</sup> *Bruch, Carl* (Editor). Public Participation in the Governance of International Freshwater Resources.. Tokyo, JPN: United Nations University Press, 2005.

<sup>7</sup> Автором подробно исследуются такие формы непосредственного участия граждан в управлении делами государства как: голосование, демонстрации, петиции, лоббирование, направление писем редакторам СМИ, дебаты, различные кампании, участие и дача показаний в соответствующих судебных слушаниях, доступ и запрос информации от правительственных структур, вхождение в состав совещательных органов, подача судебных исков, публичные вопросы правительству, публичные консультации, местные соглашения, альтернативное разрешение споров, выражение мнения в процессе нормотворчества, институты присяжных заседателей, и др. См.: *Kristian Muntti*. The Right of Indigenous Peoples to Participate in Development Projects. P. 234: in Human rights in development: Yearbook. Edited by Martin Scheinin and Markku Suksi. Martinus Nijhoff Publishers Leiden/Boston/ Nordic Human Rights Publications Oslo, 2002.

участия в выборах.<sup>8</sup> В Заключительных замечаниях по Германии была запрошена информация о специальных процедурах такого участия граждан в управлении делами государства.<sup>9</sup> В Заключительных замечаниях по Ирану Комитетом запрошена информация о том, какие законодательные и административные меры предприняты Правительством государства в целях содействия общественному участию масс в продуктивном развитии государства.<sup>10</sup>

В Российской Федерации одним из способов участия граждан в управлении делами государства является деятельность государственно-общественных объединений. Стабильно выполняют свои функции Общественная палата Российской Федерации, советы и комиссии, включающие в свой состав представителей общественности, при органах государственной власти и местного самоуправления, Общественно-государственное объединение "Всероссийское физкультурно-спортивное общество "Динамо", занимающееся организацией служебной и физической подготовки личного состава правоохранительных органов и военнослужащих,<sup>11</sup> "Российский фонд правовых реформ", обеспечивающий аккумуляцию финансовых средств, направляемых на правовое реформирование российского общества.<sup>12</sup>

Однако проблемы, связанные с несовершенством правового регулирования государственно-общественных объединений отражаются на эффективности исполнения возложенных на них функций. Правовыми актами, регулируемыми статус государственно-общественных объединений, не определяется их "смешанная" правовая природа, а отсюда затушевывается значимость деятельности граждан, наравне с представителями государства в рамках таких

---

<sup>8</sup> Заключительные замечания по Венгрии. Concluding Observations on Hungary, UN doc. CCPR A/32/44 (1977), 13, para. 132. (r).

<sup>9</sup> Заключительные замечания по Германии. Concluding Observations on Germany, UN doc. CCPR A/33/40 (1978), para. 166.

<sup>10</sup> Заключительные замечания по Ирану. Concluding Observations on Iran, UN doc. CCPR A/37/40 (1982), para. 302.

<sup>11</sup> Указ Президента Российской Федерации от 04.12.96 № 1619 "О мерах по обеспечению деятельности общественно-государственного объединения "Всероссийское физкультурно-спортивное общество "Динамо" // СЗ РФ. 1996. № 50. Ст. 5630.

<sup>12</sup> Распоряжение Президента РФ от 22.02.1996 № 81-рп "О Российском фонде правовых реформ" // СЗ РФ. 1996. № 10. Ст. 882; Распоряжение Президента РФ от 01.03.1996 № 98-рп <Об учреждении Российского фонда правовых реформ> // СЗ РФ. 1996. № 12. Ст. 1095; Распоряжение Правительства РФ от 23.02.1996 № 230-р <О Российском фонде правовых реформ> // СЗ РФ. 1996. № 10. Ст. 1009.

объединений по решению вопросов, представляющих совместный интерес для государства и гражданского общества. Кроме того, в правовом регулировании четко не регламентируются вопросы компетенции рассматриваемых объединений, что также отражается на полноте возможностей граждан по участию в управлении делами государства. Настоящее диссертационное исследование посвящено исследованию правового статуса государственно-общественных объединений в Российской Федерации как одного из способов вовлечения граждан в управление делами государства.

**Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.** Упоминание о государственно-общественных объединениях и органах встречаются в трудах очень немногих ученых, среди которых следует отметить такие имена как: С.А. Авакьян, И.Л. Бачило, А.М. Васильев, Н.В. Витрук, Л.И. Загайнов, Е.А. Лукашева, В.И. Шкатулла. Особого внимания заслуживают труды Ц.А. Ямпольской, посвященные общественным организациям в СССР, поскольку в указанных работах автором впервые вводится термин "государственно-общественный орган государственного управления".

Тем не менее, в работах упомянутых авторов вопросы правового статуса государственно-общественных объединений рассмотрены недостаточно, что говорит о необходимости комплексного научного исследования указанной проблемы.

**Объект диссертационного исследования** – государственно-общественные объединения как субъект общественных отношений.

**Предмет диссертационного исследования** – основные научные теории, концепции, связанные с элементами правового статуса государственно-общественных объединений, правовое регулирование их статуса в Российской Федерации, деятельность государственно-общественных объединений.

**Цель диссертационного исследования** – исследование содержания правового статуса государственно-общественных объединений в Российской Федерации.

**Задачи диссертационного исследования.**

1. Проанализировать признаки государственно-общественных объединений и сформулировать на основе их анализа определение государственно-общественных объединений.

2. Провести классификацию государственно-общественных объединений.

3. Определить понятие и раскрыть содержание правового статуса государственно-общественных объединений.

4. Проанализировать содержание отдельных элементов правового статуса государственно-общественных объединений.

5. Рассмотреть правовой статус отдельных государственно-общественных органов: Общественной палаты Российской Федерации, советов и комиссий при органах государственной власти и местного самоуправления, Советов Губернаторов сложноустроенных субъектов Российской Федерации.

**Теоретическую и методологическую основу диссертационного исследования** составили труды С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, И.Н. Анано, Г.В. Барабашева, А.А. Безуглова, А.К. Белых, Р.Ф. Васильева, Л.Д. Воеводина, А.В. Данишевского, Д.А. Керимова, Б.И. Кожохина, В.Ф. Котока, А.Н. Кокотова, С.С. Кравчука, В.А. Кряжкова, Б.М. Лазарева, Н.С. Малеина, А.В. Малько, Н.И. Матузова, Ю.А. Тихомирова, Ю.К. Толстого, И.А. Умновой, И. Е. Фарбера, Г.Н. Чеботарева, В.Е. Чиркина, В.М. Чхиквадзе, Е.С. Шугриной и других ученых по конституционному, административному праву, теории государства и права.

При анализе понятия правового статуса диссертант опирался на исследования Е.В. Аграновской, Л.М. Архангельского, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, А.В. Зиновьева, А.И. Лепешкина, Е.А. Лукашевой.

Работы А.Н. Борисова, Н.М. Добрынина, В.В. Иванова, А.П. Сунцова составили теоретическую основу исследования правового статуса Общественной палаты Российской Федерации, Советов Губернаторов сложноустроенных субъектов Российской Федерации.

В ходе работы использованы непереводаемые англоязычные источники, подобранные и проанализированные автором в рамках стажировки в Abo Akademi University (шведскоязычной академии г. Турку, Финляндия) в рамках

международного гранта фонда CIMO – Centre of International Mobility. В частности, для уточнения концепции правового статуса использованы публикации зарубежных авторов: М. Сукси, Ж. де Груфа, А. Росаса, Д.А. Лобера, М.-К. Форблетс, А. Овербика, Т.Тервашонки и др. Кроме того, автором изучены и обобщены материалы периодической отчетности государств перед Комитетом по правам человека ООН о деятельности государственно-общественных органов по государственным отчетам Российской Федерации,

Франции, Финляндии, Канады и других стран.

В диссертации используются диалектический, исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой, системный, логический и другие научные методы.

**Научная новизна и практическая значимость диссертационного исследования.** Диссертация представляет собой комплексное исследование правового статуса государственно-общественных объединений, что проявляется в следующем:

- разработано понятие и выявлены признаки государственно-общественных объединений;
- произведена классификация государственно-общественных объединений;
- уточнены следующие понятия: правовой статус государственно-общественных объединений, компетенция государственно-общественных объединений, юридическая ответственность государственно-общественных объединений;
- проанализирован правовой статус Общественной палаты Российской Федерации и Советов Губернаторов сложноустроенных субъектов РФ.

Полученные выводы могут быть использованы при разработке нормативно-правовых актов, регулирующих статус государственно-общественных объединений.

#### **Основные положения, выносимые на защиту.**

1. Государственно-общественные объединения, являясь одной из форм непосредственного участия граждан в управлении делами государства,



представляют собой самостоятельный вид организаций, действующих в посреднической государственно-общественной сфере жизнедеятельности.

2. Государственно-общественные объединения представляют собой некоммерческие публично-правовые организации, выполняющие в силу указания специальных правовых актов отдельные государственные функции, затрагивающие права, свободы, обязанности и законные интересы граждан, и не требующие применения государственного принуждения, преимущественно с целью вовлечения общественности в управление делами государства и согласования взаимных интересов государства и гражданского общества.

3. Специфическим видом государственно-общественных объединений являются государственно-общественные органы. Их особенность проявляется в том, что они обладают фиксированным членством, как правило, являются составной частью государственного механизма или же функционируют в тесном взаимодействии с государственными органами (органами местного самоуправления) и создаются, по общему правилу, по инициативе государства.

4. Компетенция государственно-общественных объединений - это совокупность целей, задач, функций, а также закрепленных за ними нормативно-правовыми актами предметов ведения, и необходимых для осуществления их прав и обязанностей. Компетенция государственно-общественных объединений сводится к выполнению отдельных функций государства по вопросам, затрагивающим права, свободы, обязанности и законные интересы граждан, и должна быть зафиксирована специальным правовым актом.

5. Юридическая ответственность государственно-общественных объединений представляет собой специфические взаимоотношения между ними и государством, проявляющиеся в применении правовых предписаний в случае нарушения ими норм права или неисполнении возложенных целей, задач, функций и обязанностей.

6. Различаются юридическая ответственность государственно-общественных объединений и их участников. Для привлечения участников государственно-общественных объединений к административной и уголовной

ответственности за правонарушения, связанные с участием в рассматриваемых объединениях необходимо закрепить в действующем административно-процессуальном и уголовном законодательстве термин "лицо, исполняющее публичные функции".

7. Общественная палата Российской Федерации определяется нами как государственно-общественный орган, созданный с целью вовлечения граждан в процесс принятия решений, для осуществления общественного контроля за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления.

8. Государственно-общественными органами являются только те советы и комиссии при исполнительных органах государственной власти и местного самоуправления, чьими задачами являются обеспечение совместных интересов общества и государства.

9. Правовой статус Советов Губернаторов сложноустроенных субъектов Российской Федерации неодинаков: рассматриваемые органы могут обладать, в зависимости от содержания устава сложноустроенного субъекта Российской Федерации, как статусом органов государственной власти, так и статусом государственно-общественных органов.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Основные положения работы обсуждались на научно-практических семинарах и конференциях. В том числе в рамках международного научно-практического семинара по проблемам общественного демократического участия и автономий (Финляндия, 2007г.). Автор опубликованы основные результаты проведенного исследования в печатных периодических изданиях. Отдельные элементы настоящего исследования использовались в преподавании курса «Конституционное право РФ» для студентов, обучающихся в филиалах Тюменского государственного университета.

**Структура работы.** Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и литературы, трех приложений.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, дается оценка степени научной разработанности темы диссертации, раскрывается теоретическая и методологическая основа работы, ее научная новизна и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

**Первая глава – "Понятие и виды государственно-общественных объединений"** – состоит из двух параграфов.

*Первый параграф – "Признаки государственно-общественных объединений"* – посвящен выявлению места государственно-общественных объединений в системе способов реализации права граждан на участие в управлении делами государства, определению правовой природы, неотъемлемых характеристик государственно-общественных объединений.

Проанализировав основные российские и зарубежные подходы к пониманию права на участие в управлении делами государства, автор приходит к выводу о том, что государственно-общественные объединения представляют собой один из способов осуществления прямой демократии.

Выведены и изучены обязательные характеристики государственно-общественных объединений: а) функционирование в сфере публичного права; б) как правило, двоякая цель создания: вовлечение граждан в управление делами государства и согласование взаимных интересов общества и государства; в) отсутствие цели извлечения прибыли; г) как правило, отсутствие государственно-властных полномочий; д) рекомендательный характер решений; е) участие государства в создании и деятельности государственно-общественных объединений; ж) выполнение функций, как правило, негосударственными, невластными способами воздействия на общественные отношения; з) как правило, фиксированное членство; и) назначение членов (участников) государственными органами (органами местного самоуправления; к) четко закреплённая правовыми актами компетенция. На основании данных признаков разработано авторское

определение государственно-общественных объединений, изложенное в п. 2 положений, выносимых на защиту, а также проведены отличия рассматриваемых объединений от схожих институтов: общественных объединений, государственных органов, государственных учреждений, государственных корпораций.

Исследуя различные научные взгляды на правовую природу государственно-общественных объединений, автор разделяет взгляды Ц.А. Ямпольской и приходит к выводу об их самостоятельной "двойственной" государственно-общественной природе. Данный вывод корреспондирует теории совещательной демократии Юргена Хабермаса, согласно которой решения в демократическом государстве принимаются посредством совещаний в обществе и окончательного утверждения общественного мнения государственными органами. Им выделяется "серая", посредническая сфера, в которой происходят переговоры между государством и гражданским обществом.<sup>13</sup> Эта сфера - публичная сфера, которая стоит посередине гражданского общества и политической сферы (государства). Именно в самостоятельной "серой" сфере пересекаются интересы государства и гражданского общества.

*Во втором параграфе – "Классификация государственно-общественных объединений: государственно-общественные объединения - государственно-общественные органы"* проведен анализ существующих способов непосредственного участия граждан в управлении делами государства и дана классификация государственно-общественных объединений.

В результате анализа материалов периодической отчетности государств перед Комитетом по правам человека ООН, автор приходит к выводу о том, что способы прямого демократического участия можно подразделить на две категории: 1) реализация прав и свобод человека как способ непосредственного участия в управлении делами государства; 2) специальные юридические процедуры как способы непосредственного участия в управлении делами

---

<sup>13</sup> Jurgen Habermas. Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts. P. 308.

государства. В соответствии с этим, создание и деятельность государственно-общественных объединений относится ко второй группе.

Анализируя законодательство Российской Федерации, регулирующее статус государственно-общественных объединений, диссертант отмечает, что внутри государственно-общественных объединений можно выделить особую группу государственно-общественных органов, которые обладают существенной спецификой по сравнению с остальными объединениями, а именно: создание по инициативе государства, фиксированное членство, функционирование в тесном взаимодействии с государственными органами (органами местного самоуправления), нередко являясь частью структуры государственного механизма.

Автор резюмирует, что, как следует из основополагающих международно-правовых документов и подчеркнуто правоприменительной практикой Комитета по правам человека ООН, конкретные способы прямого демократического участия должны быть урегулированы законом. Поскольку государственно-общественные объединения представляют собой один из способов общественного участия, необходимо принятие федерального закона, регулирующего их правовой статус. Представляется, что правовое регулирование статуса государственно-общественных объединений должно осуществляться в соответствии с выработанной классификацией государственно-общественных объединений, что подразумевает принятие отдельных законодательных актов о государственно-общественных объединениях и государственно-общественных органах. Соответственно, диссертантом предложен авторский проект Федерального закона "О государственно-общественных объединениях в Российской Федерации".

**Вторая глава – "Структура правового статуса государственно-общественных объединений" – состоит из трех параграфов.**

*Первый параграф – "Понятие и особенности правового статуса государственно-общественных объединений"* посвящен обобщению содержащихся в российской и зарубежной исследовательской литературе

понятий, относящихся к категории правового статуса, рассмотрению его содержания.

Автор придерживается широкого понимания правового статуса государственно-общественных объединений, согласно которому, правовой статус государственно-общественных объединений – это закрепленное нормами права их правовое положение, характеризующееся системой компетенции, правовых гарантий компетенции, принципов правового статуса и юридической ответственности.

В данном параграфе рассмотрены правовые гарантии компетенции государственно-общественных объединений, т.е. правовые нормы, обеспечивающие реализацию компетенции государственно-общественных объединений, к которым относятся: а) гарантирование правовой основы деятельности государственно-общественных объединений; б) обеспечение регистрации государственно-общественных объединений (в случае, если такая регистрация является обязательной); в) предоставление льгот и преимуществ государственно-общественным объединениям. Также внимание уделяется принципам правового статуса государственно-общественных объединений, т.е. основополагающим положениям, определяющим правовой статус государственно-общественных объединений и выражающим наиболее существенные его черты, а именно: а) взаимодополняемость возможностей общества и государства в достижении общих целей; б) добровольность участия в деятельности государственно-общественных объединений; в) равенство прав участников государственно-общественных объединений; г) самостоятельность участников государственно-общественных объединений при выработке решений и выражении мнений; д) учет решений и мнений государственно-общественных объединений государственными органами.

Такие важные элементы правового статуса государственно-общественных объединений, как компетенция и юридическая ответственность рассмотрены в последующих параграфах диссертации.

*Во втором параграфе – "Компетенция государственно-общественных объединений: цели, задачи, функции, предметы ведения, права и обязанности"*

автор, рассматривая имеющиеся в научной литературе точки зрения на понятие и содержание компетенции применительно к государственно-общественным объединениям, концентрирует внимание на анализе законодательства Российской Федерации, регулирующего данные вопросы.

Автор приходит к выводу о том, что компетенция государственно-общественных объединений – это совокупность их целей, задач, функций, закрепленных за ними нормативно-правовыми актами предметов ведения, а также необходимых для их осуществления прав и обязанностей. Компетенция государственно-общественных объединений сводится к выполнению отдельных функций государства по вопросам, затрагивающим права, свободы, обязанности и законные интересы граждан. Вывод об отношении функций государственно-общественных объединений к функциям государства следует из принадлежности последних к формам прямой демократии.

*Третий параграф - "Юридическая ответственность государственно-общественных объединений"* посвящен рассмотрению основных научных представлений о понятии и видах юридической ответственности применительно к государственно-общественным объединениям, на основе которых диссертант выводит авторское определение юридической ответственности государственно-общественных объединений, представленное в п. 4 положений, выносимых на защиту.

Автор приходит к заключению о том, что юридическая ответственность государственно-общественных объединений имеет два аспекта: 1) позитивная юридическая ответственность государственно-общественных объединений, т.е. долженствование четко следовать предписаниям закона и выполнять возложенные цели, задачи, функции и обязанности; 2) негативная юридическая ответственность государственно-общественных объединений, проявляющаяся в применении уполномоченными субъектами санкций за нарушение правовых норм и неисполнение (ненадлежащее исполнение) возложенных на них целей, задач, функций и обязанностей.

Различаются негативная юридическая ответственность государственно-общественных объединений и их участников. Подробно рассмотрены виды негативной юридической ответственности государственно-общественных объединений и их членов.

Для привлечения участников государственно-общественных объединений к административной и уголовной ответственности за правонарушения, связанные с участием в рассматриваемых объединениях, предлагается закрепить в действующем административно-процессуальном и уголовном законодательстве термин "лицо, исполняющее публичные функции". Представляется, что понятие "лицо, осуществляющее публичные функции" может быть применимо к участникам государственно-общественных объединений, поскольку к компетенции государственно-общественных объединений относится участие в подготовке решений, затрагивающих права, обязанности и законные интересы других лиц, решение вопросов социальной защиты определенных категорий граждан. Соответственно специальными нормами Уголовного кодекса должно быть оговорено, субъектом каких конкретно преступлений может выступать лицо, осуществляющее публичную власть.

**Третья глава – "Особенности правового статуса государственно-общественных органов"** посвящена анализу особенностей статуса важнейших государственно-общественных органов Российской Федерации.

*Первый параграф – "Правовой статус Общественной палаты Российской Федерации"* освещает вопросы истории создания, а также содержания правового статуса рассматриваемого органа.

Обосновывается отнесение Общественной палаты Российской Федерации к государственно-общественным органам в силу особенностей ее целей, задач, компетенции. Выведено авторское определение Общественной палаты Российской Федерации, изложенное в п. 6 положений, выносимых на защиту.

Выявлены противоречия в тексте Федерального закона от 04.04.2005 N 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации": в п.3 ст. 16 указанного Федерального закона идет речь о "функциях, возложенных на Общественную



палату настоящим Федеральным законом". Тем не менее, в содержании Федерального закона от 04.04.2005 N 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации" функции Общественной палаты не раскрыты и не закреплены. Для снятия данного противоречия предлагается два варианта:

а) закрепить выведенные автором функции Общественной палаты Российской Федерации. К ним предложено относить: - защиту прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации; - осуществление общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; - проведение общественной экспертизы (экспертизы) проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления; - оказание информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации;

б) изменить формулировку п.3 ст. 16 Федерального закона от 04.04.2005 N 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации" на следующую: "В целях реализации *целей и задач*, возложенных на Общественную палату настоящим Федеральным законом, Общественная палата вправе: ...".

Соответственно, предложено два альтернативных авторских проекта Федерального закона о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от 04.04.2005 N 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации".

*Второй параграф - "Особенности правового статуса советов и комиссий при исполнительных органах государственной власти и местного самоуправления"* посвящен рассмотрению вопросов правового статуса анализируемых органов. Резюмируя, что в действующем законодательстве отмечаются тенденции к отождествлению понятий "совет" и "комиссия", автор приходит к выводу о том, что не все советы и комиссии при исполнительных

органах государственной власти и местного самоуправления могут быть отнесены к государственно-общественным, а только те, чьими задачами являются обеспечение совместных интересов общества и государства.

Правовой статус государственно-общественных советов и комиссий при исполнительных органах государственной власти и местного самоуправления различается в зависимости от назначения указанных органов, в соответствии с которым представляется возможным выделить: консультативно-совещательные, координационные и экспертные советы и комиссии. Тем не менее, в правовом регулировании наблюдается тенденция к созданию государственно-общественных советов и комиссий смешанного назначения.

*В третьем параграфе – "Правовой статус Советов Губернаторов сложноустроенных субъектов Российской Федерации"* автор рассматривает правовой статус Советов Губернаторов сложноустроенных субъектов Российской Федерации на примере Тюменской области и существовавшего ранее Губернаторского совета Краснодарского края.

Диссертант приходит к выводу о том, что правовой статус Советов Губернаторов сложноустроенных субъектов Российской Федерации неодинаков: рассматриваемые органы могут обладать, в зависимости от содержания устава сложноустроенного субъекта Российской Федерации, как статусом органов государственной власти, так и статусом государственно-общественных органов.

Совет Губернаторов Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа относится автором к разряду государственно-общественных органов в силу государственно-общественного характера исполняемых функций, представляющих совместный интерес для государства и граждан, невластного характера исполнения этих функций. Автор резюмирует, что правовое регулирование статуса Совета Губернаторов Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа нуждается в уточнении за счет:

- закрепления в Положении о Совете Губернаторов Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа статуса "государственно-общественного органа";

- закрепления прав и обязанностей Совета Губернаторов Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа в положении о Совете Губернаторов Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа.

**В заключении** подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы выводы.

**Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:**

**Ведущие рецензируемые научные журналы**

1. М.А. Пиманова. Участие граждан в управлении делами государства // Российский юридический журнал. 2007. № 5. – 0,4 п.л.

**Иные издания**

2. Г.Н. Чеботарев, М.А. Пиманова. Особенности организации и деятельности Советов губернаторов сложноустроенных субъектов Российской Федерации (на примере Тюменской области)// Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Материалы международной научной конференции. Москва, 7-9 апреля 2005г. – Под. ред. С.А. Авакьяна. – М.: ТК Велби, 2006. - 0,4 п.л.

3. М.А. Пиманова. Государственно-общественные объединения и права человека // Обеспечение прав и свобод человека и гражданина: Сборник статей по итогам международной научно-практической конференции. Тюмень, 17-19 ноября 2005 г.: В 5 ч. Ч. 2/ Под ред. Г.Н. Чеботарева. - Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2006. – 0,3 п.л.

4. М.А. Пиманова. Компетенция государственно-общественных органов // Органы государственной власти Российской Федерации в условиях разделения властей: Тезисы докладов и сообщений всероссийской научно-практической конференции, г. Тюмень, 6-7 декабря 2005г. – Тюмень: Тюменский юридический институт МВД РФ, 2005. – 0,1 п.л.

5. М.А. Пиманова. Управляющие советы как государственно-общественные объединения в системе школьного самоуправления //Учебно-

методический комплект "Начальная школа XXI века": проблемы, поиски, решения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. 14-15 декабря 2005г. - Тюмень, ТОГИРРО, 2005. - 0, 2 п.л.

6. М.А. Пиманова. Организационно-правовые основы деятельности Совета Губернаторов Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа // Лучшие выпускные квалификационные работы 2004 года (Сборник статей на основе лучших выпускных квалификационных работ). В 4-х частях. Часть IV. Гуманитарное и государственно-правовое направления. – Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2005. - 0, 4 п.л.

7. М.А. Пиманова. Некоторые проблемы соотношения регионального и национального уровней защиты прав человека (на примере Европейского механизма защиты прав человека) // Актуальные вопросы публичного права: материалы II межрегион. конф. молодых ученых и студентов, 4 дек. 2003 г. – Екатеринбург, 2004. – 0,3 п.л.